

TUGCE KILIC*

A MENEKÜLTÜGYI POLITIKA EURÓPAI UNIÓN KÍVÜLRE HELYEZÉSE. A TÖRÖKORSZÁGGAL KÖTÖTT EGYEZSÉG ÉS ANNAK HATÁSA A BALKÁNRA

Az új migrációs partnerségi együttműködési keret és az olyan megállapodások, mint az EU és Törökország közötti egyezség, valójában régóta alkalmazott megközelítési mód az EU számára, ami számos kivándorlási és tranzitországgal működött együtt az 1990-es évek óta. Időközben a migráció korlátozása és ellenőrzése kiemelt szerepet kapott a megállapodásokban, kiszervezve az EU migrációs határkontrollját annak határain túlra. Ez volt a válasz az úgynevezett 2015-ös európai migrációs válságra is. Az EU és Törökország közötti paktum megkötésével arra törekedtek, hogy csökkentsék a Törökországból Európába irányuló irreguláris népmozgást. Ám ennek ellenére a migráció rejtett utakon folytatódott a Balkánon keresztül. A harmadik országokkal kötött migrációs megállapodások azért sem hatékonyak és nem tudják tartósan kezelni a migrációt, mert e politikák csak arra alkalmasak, hogy még kiszolgáltatottabbá tegyék a menekültek helyzetét, ahogy azt a Balkánon láthatjuk. A hatékony határrendszer csak az európai értékeket, így a jogállamiságot és az emberi jogokat tiszteletben tartó politikával valósítható meg.

1. BEVEZETŐ

A migráció az európai történelem és politika alakulásának fontos tényezője, a folyamatos népmozgások Európát gazdaságilag, társadalmilag és politikailag is formálták. Míg korábban főként Európán belülről, majd a szomszédos régiókból (a mediterrán államokból) és az egykori gyarmati országokból érkező vándorokat fogadott a kontinens, mára az egész világból a legkülönbözőbb okokból igyekeznek oda. Ahogy a vándorlás jellege és iránya megváltozott, úgy növekedett a migrációs szabályozás és a vándorlás kezelésére irányuló erőfeszítések súlya is.

Ennek megfelelően mára minden egyes országnak van saját politikája a belépés és a menedékjogi kérelmek kezelésére. Az Európai Unió részéről a legnagyobb lépést az Amszterdami Szerződés jelentette a közös migrációs szabályozás felé. Különösen a szeptember 11-i terrortámadások után vált jellemzővé a „migráció biztonságiasítása”, és az Unió ennek megfelelően fokozta erőfeszítéseit, hogy a vándorok befogadását a belpolitikából legalább részben áthelyezzék a külkapcsolatok terepére. Az Európai Unió külpolitikai megközelítést alkalmazott a határainak biztonságiasítása érdekében, bevonva ebbe harmadik országokat, velük különböző együttműködése-

* PhD-hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 6720 Szeged, Tisza Lajos krt. 54. E-mail: tugce.kilic@juris.u-szeged.hu.

ket kezdeményezve. Ily módon valósítja meg az EU a határok ellenőrzését, a migrációs áramlatok szabályozását és minden olyan fenyegető jelenség megelőzését, mint a terrorizmus és az emberkereskedelem. Az EU politikák kiterjesztése a tranzit- és a származási országokkal való együttműködésre összpontosított. A harmadik országokkal folytatott együttműködés bővítése ugyanakkor az „európai menekültügyi válságra” adott válasz is volt 2015-ben. Az Európai Unió és Törökország egy közös cselekvési tervet előkészítve tett nyilatkozatot, majd hozta létre az EU–török megállapodást, amelynek alkalmazásával kezdetben csökkent a balkáni útvonalra nehezedő migrációs nyomás, és bizonyos mértékben kontrollálni tudták a népmozgást, megoldva a válságot. De vajon az externalizációs politika és a Törökországgal kötött paktum elég-e ahhoz, hogy az EU hosszú távon, hatékonyan ellenőrizze a szabálytalan vándorlást, megelőzze a másodlagos vándorlást? Megakadályozhatja-e a balkáni útvonalon az illegális tevékenységeket és a nacionalizmus erősödését? A kérdésekre a választ hivatalos török dokumentumok, kutatások, kormányközi és civil szervezetek jelentései alapján keressük.

2. AZ EU MIGRÁCIÓS POLITIKÁJÁNAK TÖRTÉNETI HÁTTERE

A migráció az európai történelem változásainak és fejlődésének jelentős tényezője volt.¹ A folyamatos vándorlás társadalmi-gazdasági és politikai hatása a kormányok napirendjére került, hogy azt nemzeti vagy nemzetközi szinten megfelelően kezelhessék. Idővel a migrációs irányok változásával az állami erőfeszítések jelentősen átalakultak. Míg 1850 és 1950 között Európa volt a világ egyik jelentős kivándorlási forrásvidéke, az 1960-as évektől kontinensünk bevándorlási célterületté alakult át a következő néhány csoport számára: a) olyan migránsok, akik az adott európai országhoz kapcsolódnak annak gyarmati múltja miatt; b) munkavállalók, akik bizonyos európai országokban kívánnak dolgozni; c) a II. világháború után a lakóhelyüket elhagyni kényszerült emberek és a hidegháború idején keletről nyugatra menekülők.² Az említett három vándorló csoport kezdetben főleg Európából, a Földközi-tenger mellékéről és néhány gyarmati országból indult útnak; mára az, hogy honnan származnak, és milyen okok vonzzák őket Európába, igen változatossá vált. Az európai országok magasabb életszínvonalának, gazdasági jólétének és a humanitárius fejleményeknek³ köszönhetően Európa mindinkább a többi földrészen élők célterületévé vált, az utóbbi években nőtt az európai migrációs áramlás.

¹ Klaus J. BADE et al. (szerk.): *Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (Paderborn/München: Wilhelm Fink/Ferdinand Schöningh 2007), idézi Maren BORKERT – Rinus PENNIX: „Policymaking in the field of migration and integration in Europe: An introduction” in Giovanna ZINCONE – Rinus PENNIX – Maren BORKERT (szerk.): *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present* (Amsterdam: Amsterdam University Press 2011) 7.

² BORKERT–PENNIX (1. lj.) 8.

³ Ahmet İÇDUYGU – Damla B. AKSEL: „Irregular Migration in Turkey” *International Organization for Migration (IOM) in Turkey Research Paper* 2012. 7.

Ám a népmozgások jellemzőinek változásával együtt az utóbbi évtizedekben átalakult a migrációs szabályozás és a vándorlás kezelésének európai megközelítése is. A nemzetállamok megszületése előtt még a városok, helyi önkormányzatok döntöttek a betelepülők, a vándorok befogadásáról, ők szabályozták, hogyan utazhatnak át a területen, hogyan szerezhetnek engedélyt a munkavégzésre. Az európai nemzetállamok a XX. század elejétől már nemcsak meghatározzák, hogy kik (nem) jöhetnek be az országba, de olyan eszközöket is alkalmaznak, amelyek szabályozzák a migráció számos részkérdését, például a határellenőrzést, az útleveleket, a foglalkoztatási politikát vagy az ezekhez szükséges igazgatási intézményeket.⁴ Ennek nyomán jött létre a nemzetközi együttműködés több regionális szervezete, valamint a migráció szempontjából is jelentős európai integráció is. Az EU gazdasági és politikai szempontokat is vegyítő migrációs politikája, valamint a személyek, a munkavállalók tagállamok területén való szabad mozgásának rendje visszahatott az egyes európai államok intézkedéseire, politikájára.⁵

Mindazonáltal az egyik jelentős közösségi vívmányt, a harmadik országok állampolgáira vonatkozó közös politikát csak az Amszterdami Szerződés indította útjára 1997-ben. A szerződésben feltételként határozták meg, hogy 2004 májusától egyhangúlag döntenek a menedékkjoggal és migrációval kapcsolatos politikákról⁶ és az ezekhez tartozó szabályokról, vagyis ez a kérdéskör a kormányközi pillérből átkerült az első pillérbe.⁷ Az Európai Bizottság értékelése szerint a kérdéses politikák és gyakorlatok összehangolására irányuló kezdeményezések 1999–2004 között igen sikeresek voltak,⁸ bár a megállapodások és irányelvek többsége zömmel az illegális bevándorlás visszaszorításával foglalkozik, és azzal, hogy megnehezítse a potenciális menedékkérők belépését.⁹

A XX. század végétől vitás kérdés, hogy a nemzetközi migráció fenyegeti-e a nemzetállamok szuverenitását és egységét, és ez a szuverenitás körüli vita elősegítette, hogy a biztonság ügye – a migrációs kontrollal összefonódva – napirenden maradjon. Különösen a biztonság és a fenyegetés értelmezése változott meg a hidegháború után, és dominánssá vált „a migráció biztonsági üggyé tétele” a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően. Az államok arra koncentráltak, hogy a vándorokat az országon kívül tartsák és megelőzzék beáramlásukat. Ez a törekvés indokolta, hogy a migránsok befogadása a belpolitikából fokozatosan átkerüljön a külpolitika és külkapcsolatok területére. Az európai államok politikájában ellentmondás alakult ki: kemény intézkedéseket vezetnek be a külső migrációs nyomás ellen, miközben szelektív politikákat alkalmaznak a magasan képzett munkaerő odavon-

⁴ Jan LUCASSEN – Rinus PENNIX: *Newcomers, Immigrants and their Descendants in the Netherlands 1550-1995*. (Amsterdam: Het Spinhuis 1997), idézi BORKERT–PENNIX (1. l.) 8.

⁵ Simone A.W. GOEDINGS: *Labor Migration in an Integrating Europe: National Migration Policies and the Free Movement of Workers, 1950–1968*. (The Hague: SDU 2005), idézi BORKERT–PENNIX (1. l.) 9.

⁶ Stephen STETTER: *EU Foreign and Interior Policies: Cross-Pillar Politics and the Social Construction of Sovereignty* (Abingdon: Routledge 2007) 24.

⁷ BORKERT–PENNIX (1. l.) 9.

⁸ European Commission: *Communication on a Community Immigration Policy* COM(2000) 757 final 22 November 2000, bit.ly/2UyA42k.

⁹ BORKERT–PENNIX (1. l.) 9.

zására.¹⁰ Emiatt az európai országok nemzetközi migrációs politikáját az mozgatja, ahogyan a bel-vagy a külpolitika érdekei váltakoznak, egyik vagy másik dominál.¹¹

Az Unió külkapcsolati szakpolitikát hozott létre az EU határainak biztonsága érdekében. A harmadik országok bevonása és a velük való együttműködés kezdeményezése újfajta külpolitikai megközelítésnek tekinthető. Ezzel összefüggésben a Bizottság kijelentette, hogy „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget megerősítő értékek megőrizhetők”. A terrorizmushoz, a szervezett bűnözéshez és a kábítószer-kereskedelemhez hasonló fenyegetések az EU-n kívülre helyeződtek, és mivel mindegyik transznacionális jellegű, az EU számára fontos, hogy együttműködést alakítson ki az Unión kívüli országokkal.¹²

Az Európai Unió külpolitikája az irreguláris bevándorlás féken tartása érdekében a határok ellenőrzésére, a terrorizmus elleni együttműködésre és a menekültek védelmére összpontosít. A nem uniós országokkal, különösen a származási és a tranzitországokkal való együttműködés dinamikus és összetett kapcsolatban áll az EU határainak kitolásával, az externalizációval. Az együttműködés szereplői a földrajzi közelség, szomszédság és az országok szerepe (származási vagy tranzit) alapján kategorizálható. Így a menekültügyben és a migrációs ügyekben a következő csoportosítást határozhatjuk meg: a) EGT-államok és nyugat-európai államok, amelyeknek erős, átfogó intézményi partnersége, kapcsolata van az EU-val (Norvégia, Svájc); b) a bővítéssel bekerült új kelet- és közép-európai tagállamok, amelyek nem mind részei a schengeni övezetnek; c) a nyugat-balkáni országok és Törökország, amelyek az előcsatlakozási támogatásokkal is kapcsolódnak az EU-hoz; d) a szomszédos országok, például Oroszország, Ukrajna és Marokkó; e) olyan afrikai országok, amelyekkel az EU a fejlesztési együttműködés keretében hozott létre társulást.¹³ A 2000-es évek elejétől jellemző externalizációban az uniós migrációs politikának a külkapcsolatokba behatolása szempontjából az utóbbi három csoporttal való együttműködésnek van jelentősége.¹⁴

3. AZ EU HATÁRAINAK KITOLÁSA: AZ ÚJ MIGRÁCIÓS PARTNERSÉG MINT KÜLKAPCSOLATI ESZKÖZ

A mai Európa a migrációs folyamatok egyik kitüntetett csomópontjaként sok embert fogad a világ minden tájáról, ideértve az elmúlt években a geopolitikai és gazdasági tényezők miatt a Közel-Keletről és az észak-afrikai országból hatalmas számban

¹⁰ Fatma YILMAZ ELMAS: *Avrupa 'Kapı Duvar' Göç Yaklaşımında Söylem-Eylem Tutarsızlığı* (Ankara: Usak Yayınları 2016) 9–10.

¹¹ Andrew GEDDES: *Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum. Report No. 2* (Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies 2009) 3, bit.ly/39g9YVW.

¹² Sandra LAVENEX – Nicole WICHMANN: „The External Governance of EU Internal Security” *Journal of European Integration* 2009/1. 83–84.

¹³ Sandra LAVENEX – Emek UÇARER: „The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies” *Cooperation and Conflict* 2004/4. 417–418., idézi YILMAZ ELMAS (10. l.) 13.

¹⁴ YILMAZ ELMAS (10. l.) 13–14.

érkező szabálytalan migránsokat is, akik biztonságosabb és fényesebb jövőt szeretnének. E cél eléréséhez akár illegális módszereket – például az embercsempészekkel való, gyakran az ő életüket is veszélyeztető együttműködést – is igénybe vesznek. Az Unió ezért számos jogi eszközt fejlesztett ki, hogy megakadályozza az illegális bevándorlók eljutását az európai határokhoz, egyúttal arra ösztönzi őket, hogy a legális megoldásokat válasszák. Ehhez használja fel az EU a harmadik országokkal való partnerséget, a külkapcsolatokat, vagyis a külső migrációs politikát, amiről az Európai Bizottság 2016. június 7-én döntött az európai migrációs napirend keretében. E partnerség fő célja, hogy a migrációt hatékonyabban befolyásolhassák a legfontosabb harmadik származási és tranzitországokkal való együttműködés révén, testreszabott megoldások segítségével.¹⁵ Az EU nyilvánvalóan arra törekszik, hogy megállítsa az illegális migrációt, más szóval az „európai migrációs válságra hivatkozva” megállapodjon olyan származási vagy tranzitországokkal, mint Jordánia, Libanon, Nigéria, Szenegál, Mali, Etiópia, Tunézia, Algéria, Irán, Egyiptom, Afganisztán, Pakisztán és Banglades. A terv kidolgozásában ezeket a partnereket az a cél vezette, hogy közreműködjenek a halálesetek megelőzésében, az életmentésben, az emberkereskedelem elleni küzdelemben, a csempészhálózatok üzleti modelljének megtörésében, a „válság” regionalizálásában, a menekülteknek a hazájukhoz legközelebbi befogadásában, ösztönözve a migránsok hazatérését, segítve az érintett országokban a migráció okainak kezelését.¹⁶

Az EU bizonyos célkitűzéseket határozott meg a harmadik országokkal fennálló jogi megállapodásokban. Ezek az „egyezségek” olyan politikai csomagok, amelyek egyértelmű célokat és közös kötelezettségvállalásokat foglalnak magukban, beleértve többek között nemzetközi egyezmények megkötését például a jogellenesen belépett vagy tartózkodó személyek visszafogadásáról (toloncegyezmény). A partnerségben csak „nyertes” felek lennének, mivel abba a bevándorláson túlmutató különböző szakpolitikai területeket – például a mobilitást, a kereskedelmet és a fejlesztést – is belefoglalnák. Az új uniós szakpolitikai keret együtt haladna az ENSZ átfogó globális migrációs csomagjával (New York, 2016), amelynek célja egy új és integráltabb megközelítés kidolgozása, hogy a harmadik országokkal koordinált és strukturált együttműködést hozzanak tető alá. Ez összhangban áll az ENSZ által meghatározott Fenntartható Fejlődési Célokkal, amelyek várhatóan elősegítik a biztonságos, szabályos és rendezett migrációt.¹⁷

Az új migrációs partnerségi keret és az olyan ügyletek, mint az EU és Törökország közötti paktum, nem újdonság az EU-ban. Az Unió számos kivándorlási és tranzitországgal együttműködött, amelyek az 1990-es évektől kezdve különböző célokat tűztek ki. Az EU és a déli országok közt kötött globális, két- és többoldalú megállá-

¹⁵ European Parliament: „Towards a new policy on migration, New Migration Partnership Framework External Component of Migration Policy”, *bit.ly/3blvavu*.

¹⁶ European Commission: *Communication to The European Parliament, The European Council, The Council and The European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration* COM(2016) 385 final 07 June 2016, *bit.ly/2SsGX2s*.

¹⁷ Annelies ZOOMERS – Femke VAN NOORLOOS – ILSE VAN LIEMPT: „Between sticks and carrots: The future of EU Migration Deals” *Clingendael Spectator* 2018/4. 3, *bit.ly/3854yNm*.

podások szaporodása azt célozta, hogy jobban ellenőrizték a vándorlást, fellépve az illegális migráció ellen és támogatva a hazatérést, a kitoloncolást, valamint a visszafogadást. A jogszerű vándorlás kikényszerítéséhez kapcsolódva alkalmazták a migránsok bevándorlási kvótáját, az ingázás lehetőségét és a közös fejlesztési projekteket. Idővel a migrációs korlátozás és a vándorok ellenőrzése vált elsődlegessé a megállapodásokban, és az EU migrációs politikájának a határokon túlra helyezése egyre dominánsabbá vált. Különösen az Európai Unió tagállamainak külső határain történő operatív együttműködés irányításával foglalkozó Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (*European Border and Coast Guard Agency*, Frontex) létrehozása után összpontosítottak a két- és többoldalú megállapodások a szabálytalan munkaerő-migráció megelőzésére és az ez elleni küzdelemre, nemcsak a belépési eljárásokra és a hazatelepítésre, hanem a társadalombiztosításra, a családegyesítésre, a beilleszkedésre és a hazatérésre is hangsúlyt fektetve.¹⁸ Idővel az EU egésze, valamint az olyan tagállamok, mint Franciaország, Olaszország, Spanyolország vagy az Egyesült Királyság, egyenként is aláírták a kivándorlási és a tranzitországokkal – köztük Ghánával és Szenegállal, a Zöld-foki Szigetekkel és Nigériával, Bolíviával, Ecuadorral, valamint a Fülöp Szigetekkel, Oroszországgal és Hongkonggal – kötött két- és többoldalú, migrációval kapcsolatos megállapodásokat.¹⁹

Az EU (különösen Franciaország, Olaszország és Spanyolország) és az együttműködő országok között létrejött két- és többoldalú megállapodásoknak köszönhetően, az afrikai partmenti és a mediterrán államok állampolgárai jelentős pénzügyi és személyi támogatást élveztek az emberkereskedelem elleni küzdelemben, a határ-ellenőrzésben és a rendőrségi, titkosszolgálati berendezések korszerűsítésében. Ha azonban ezeket az EU által irányított kétoldalú és többoldalú, migrációval kapcsolatos megállapodásokat alaposan elemezzük, akkor a gyakorlat alapján négy fontos szempontból kritikát kell megfogalmaznunk ezekkel szemben:

a) A migráció elleni küzdelemre irányuló erőfeszítések hiábavalóak, mert csak áthelyezik a migrációs helyszíneket, azaz megváltoztatják a migrációs útvonalakat. Minél szigorúbbak a migrációs intézkedések, annál erősebbek a bevándorlási útvonalon a migrációs hálózatok és az üzleti modellek.

b) A megállapodásban részt vevő felek nem egyenjogúak a hatalmi kapcsolatok terén; egy részük erősebb és domináns, ez pedig kiegyensúlyozatlan és eredménytelen partnerséget eredményez. Az uniós migrációs megállapodásokról szóló tárgyalások általában felülről lefelé haladnak. A migrációs politikák határokon túlra kiterjesztésével kapcsolatos kezdeményezéseket, valamint a tárgyalásokat az igen jelentős súlyú EU vezeti, míg a partner ország viszonylag gyenge. A harmadik országbeli állampolgárok visszafogadása (átvétele a kitoloncolás után) érzékeny kérdés, de az EU ragaszkodott ahhoz, hogy ezt a harmadik országok révén kezeljék. Ezért az

¹⁸ ZOOMERS–VAN NOORLOOS–VAN LIEMPT (17. l.) 4.

¹⁹ Annelies ZOOMERS – Femke VAN NOORLOOS – ILSE VAN LIEMPT: „Will Tailor-made Migration Deals help to solve the European Migration »Crisis«?” in Dina SIEGEL – Veronika NAGY (szerk.): *The Migration Crisis? Criminalization, Security and Survival* (The Hague: Eleven International Publishing 2018), idézi ZOOMERS–VAN NOORLOOS–VAN LIEMPT (17. l.) 4.

említett országok költség-haszon egyensúlyát gyakran elhanyagolják, mivel a harmadik országok kormányai gyengék.

c) Az EU migrációs megállapodásokról folytatott tárgyalásai, sőt maguk a megállapodások is átláthatatlanok és informálisak. Például az afrikai országokkal kötött megállapodások és annak előkészületei zárt ajtók mögött zajlottak, és a gyorsan változó helyzetek függvényében sokszor hivatkoznak *az ad hoc* megbeszélésekre is. A repatriálásra és migrációs ellenőrzésre vonatkozó terveket, ösztönzőket, például a fejlesztési segélyeket és a preferenciális belépési kvótákat is informálisan készítették el. Ezeket az intézkedéseket és megállapodásokat a parlamentek nem ellenőrizhették, a pénzügyi záradékokat és az együttműködő intézményeket, valamint néhány más, politikailag érzékeny kérdést nem határoztak meg az egyezményekben. A kormányok úgy tudtak együttműködni más intézményekkel, például a helyi nemzetbiztonsági szolgálatokkal vagy magánbiztosító társaságokkal, hogy azt a parlament egyáltalán nem ellenőrizhette. Ez főként annak tudható be, hogy a megállapodásokat nem publikálták és hivatalosan nem archiválták.

d) Végül, de nem utolsósorban, a migrációs megállapodások gyakran figyelmen kívül hagyták a migránsok emberi jogait. A szigorúbb elrettentési politika következtében az irreguláris bevándorlók különösen kiszolgáltatottak a tranzitzőnákban. Beszámoltak arról is, hogy sok bevándorló az emberi jogainak megsértése, kínzása, eltűnése és politikai jogaik felszámolása miatt ki van téve a beáramlást megakadályozni kívánó európai rendőrség és a bevándorlási szolgálatok fellépésének. A bevándorlók előtt a hazatelepülés vagy az őrizetbe vétel áll, amit fogva tartás (bebörtönzés) követ. Ezzel az államok nemcsak az emberi jogokat, hanem a visszaküldés tilalmának elvét is megsértik, mivel elutasítják a menekülők menedékjog iránti kérelmét, és visszaküldik őket a származási országukba, ahol életük veszélyben van.²⁰

Az EU migrációs politikájának az EU-n kívüli országokkal való együttműködés révén történő kiterjesztése a 2015-ös migrációs vagy menekültügyi válságra adott válaszok egyike volt. Ezért indokolt elemezni az EU–török közös cselekvési tervet, más szóval az EU-val kötött paktumot, amely a regionális kapcsolatok kiterjesztésével járt, és kiterjed a határellenőrzésre és a politikai döntéshozatalra is.

4. AZ EU VÁLASZA AZ EURÓPAI MENEKÜLTKRÍZISRE: PAKTUM TÖRÖKORSZÁGGAL

4.1. A PAKTUM HÁTTÉRÉRŐL

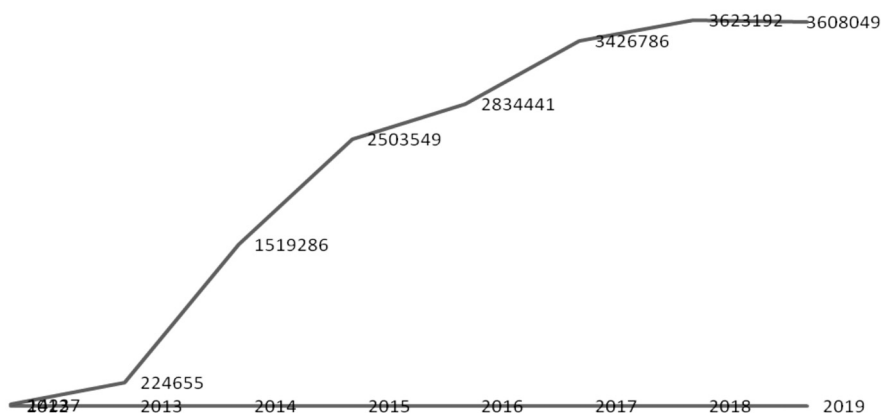
A tiltakozások a 2010-es évek elején, az „arab tavasszal” kezdődtek a Közel-Keleten és az észak-afrikai országokban, amikor egyik országról a másikra terjedtek át a lázadások. Az egyik geopolitikailag fontos régióban előállt zűrzavar kényszerítette ki, hogy az Unióban kidolgozzanak néhány külpolitikai lépést és stratégiai kezdeményezést. Kétségtelen, hogy a szíriai a leghosszabb ideje tartó és a világ leg-

²⁰ ZOOMERS–VAN NOORLOOS–VAN LIEMPT (17. lj.) 4–6.

szörnyűbb humanitárius válságával együtt járó konfliktus. A kormány ellen irányuló tiltakozások a lázadó csoportok és a kormánycsapatok közötti polgárháborúba torlolltak. A nemzetközi beavatkozással kirobbantott konfliktus miatt a 13 milliós szír lakosság több mint fele földönfutóvá vált,²¹ és az elpusztult otthonoktól, az alapvető táplálékokhoz és orvosi ellátáshoz való hozzáférés hiányától szenvedőket, a bombázások közepette az életben maradásért küzdőket ez arra kényszeríti, hogy menedéket keressenek a szomszédos országokban, hazájuk közelében.

Jordánia, Libanon és Törökország – persze más országok mellett – fogadta elsőként őket. Ám Törökország egyedülálló helyzetben van, mivel napjainkra a világ legnagyobb menekült népességét fogadta be, 2019 májusában az ideiglenes védelem alatt állók regisztrált száma meghaladta a három és fél millió főt.²² (1. ábra)

1. ábra: Törökországban ideiglenes védelem alatt álló szír menekültek száma



Természetesen számos különböző oka van annak, hogy miért Törökország lett az első menedék országa a szírek számára. A földrajzi közelségen kívül Törökország „nyitott kapuk-politikája” sok szíriait vonzott oda. Ez a politika tette lehetővé, hogy a menekülő szírek átjussanak a hosszú (911 km) török határon, függetlenül attól, hogy engedéllyel vagy útlevéllel rendelkeznek-e. Ez az új-oszmán birodalmi gondolkodás felújításából fakadó külpolitika akkor bontakozott ki, amikor a török Igazság és Fejlődés Pártja 2002-ben hatalomra jutott. Az egykori birodalomhoz tartozó területekkel való törökországi kapcsolatok bővítése a kormánynak abból a törekvéséből következik, hogy a Közel-Keleten regionális hatalommá váljon.²³ A török külügyi-

²¹ Phillip CONNOR – Jens Manuel KROGSTAD: „About Six-in-Ten Syrians Are Now Displaced from Their Homes” *Pew Research Center* 2016. június 13. pewrsr.ch/387LtKA.

²² Directorate General of Migration Management (DGMM) in Turkey. Ezek a számok nem tartalmazzák a regisztráció nélküli és a tartózkodási engedéllyel egyébként rendelkező szíreket. Az adatok forrása: bit.ly/2PZvqaG.

²³ Didem ÖZDEMİR ALBAYRAK – Kürşad TURAN: „Neo-Ottomanism in Turkish Foreign Policy Through the Lenses of the Principal-Agent Theory” *Journal of Security Strategy and Political Studies* 2016/1. 2.

nisztérium több alkalommal kijelentette, hogy Törökország nyitott kapuk politikájának lényege, hogy minden népet, amely a kegyetlenség és elnyomás elől menekül, befogadja, „anélkül, hogy hátrányos megkülönböztetést alkalmazna közöttük, történelmi hagyományainknak megfelelően.”²⁴ Jelenleg a nyitott kapuk politikája nem tud érvényesülni, azt felfüggesztette a szíriai határon felhúzott fal.

Miközben Törökország külpolitikai sikereket hajszolt, a török kormánytól érkező nyílt meghívás után jelentős számú szíriai lépett át Törökország délkeleti határán. Némelyek török területen maradtak, és ahogy nőtt a létszám, úgy változott a törökországi politika, jól korszakolhatóan:²⁵ belépés Törökországba (2011–2013), befogadás és letelepedés (2013–2015), stabilizáció (2015 végén), integráció (2016-tól) és a lehetséges átlépés a honosítási periódusba. Ugyanakkor jelentős számú szíriai haladt tovább, keresztül az európai határokon. Annak érdekében, hogy eljussanak a fejlettebb országokba Nyugaton és Észak-Európában, sokan csak átutaztak Törökországon, ami megnyitotta kapuit az európai célszomszágokba igyekvők előtt. Elhagyva a török partokat, hajóval utaznak, hogy az Égei-tengeren vagy a Földközi-tengeren áthaladva a görög szigetekre érjenek, majd a balkáni útvonalon továbbhaladva elérjék az Európai Unió határait. Sietni kell, még mielőtt beáll a tél. A növekvő migrációs nyomás keserű következményekkel járt: sérülnek az emberi jogok, a nemzetközi védelmi normák és ezekkel együtt az EU értékei is.²⁶ Az illegális üzlet virágzik: az emberek hajóval szállítása, az emberkereskedelem mellett a partra vetett holtak jelzik a humanitárius tragédia nagyságát 2015 nyarán.²⁷

A magyar-szerb határ magyar oldalán felhúzott szögesdrótkerítés, az Egyesült Királyság azon intézkedése, hogy a franciaországi vasútnál megerősíti a kerítést a vándorlók szabálytalan belépésének megakadályozása érdekében, valamint néhány uniós tagállamban a dublini és a schengeni rezsimek alkalmazásának felfüggesztése (például Németországban, Ausztriában, Csehországban, Szlovákiában és Hollandiában) vezetett oda, hogy az Unió sok kritikát kapott a nemzetközi közösségtől.²⁸ A szakirodalomban a helyzet összetettségét kritikusan „válságként” emlegették, amit Ban Ki Mun úgy értékelt, hogy „mindez nem a számok válsága, hanem a szolidaritásé”,²⁹ Christiane Fröhlich pedig „többszintű politikai krízisnek” minősítette azt „egy küszködő Európai Unióban”.³⁰ Ezzel szemben Arne Nieman és Natascha

²⁴ „Turkey highlights open-door policy on World Refugee Day” *Hürriyet Daily News* 2016. június 19. bit.ly/2H2Z9uq.

²⁵ Ahmet İÇDUYGU – Evin MILLET: „Syrian Refugees in Turkey; Insecure Lives in an Environment of Pseudo-Integration” *Global Turkey in Europe Series Working Paper* 2016/13. 5. bit.ly/2OAQwvh.

²⁶ YILMAZ ELMAS (10. lj.) 266.

²⁷ Egy hároméves kislány, Aylan Kurdi, aki holttestének fotója bejárta a világot, a török partoknál, Bodrun városánál sodort partra a víz, és a képen látszik, hogy nem volt rajta életmentő mellény. A kép a humanitárius katasztrófa jelképévé vált. Sokan kritizálták az ezzel kapcsolatos európai attitűdöt, lásd Adam WITHNALL: „If these extraordinarily powerful images of a dead Syrian child washed up on a beach don't change Europe's attitude to refugees, what will?” *Independent* 2015. szeptember 3. bit.ly/2S5WR3Z.

²⁸ YILMAZ ELMAS (10. lj.) 268–270.

²⁹ Ban Ki-moon: „Refugees and Migrants: A crisis of Solidarity” *United Nations University* 2016. május 9. bit.ly/389MNN8.

³⁰ Christiane FRÖHLICH: „A Critical View on Human Mobility in Times of Crisis” *Global Policy* 2017/1. 5.

Zaunazt emelte ki, hogy ez „a közös európai menekültügyi rendszer válsága”³¹, míg Peter Slominski és Florian Trauner szerint ezt „migrációs válságnak” kell nevezni.

³² Végül, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága hangsúlyozta, hogy az EU-nak több erőfeszítést kellene tennie: „erkölcsi és politikai irányt mutathatna *egy holisztikus, előretekintő cselekvési terv elfogadásával* [kiemelés a szerzőtől], amely ezekre az értékekre alapoz”.³³

Mindezekre a nemzetközi körülményekre figyelemmel az EU a harmadik országokkal való együttműködés megerősítését kezdeményezte,³⁴ nem pedig az Égei- és a Földközi-tengeren való átkelés biztonságossá tételét. Így az EU válasza az EU határain kívüli „válság” regionális kiterjesztésére összpontosított. Mivel a menedékjogért folyamodók többsége Törökországon keresztül halad át az európai országok felé, az EU úgy döntött, hogy ebben az együttműködési keretben Törökországgal összefogva lép fel a szabálytalan migrációval szemben.

4.2. AZ EU-TÖRÖKORSZÁG-PAKTUM ÜTEMEZÉSE

Valójában az EU és Törökország közös akciója a „Merkel-terv” nevű javaslatra épült, amelyet az Európai Stabilitási Kezdeményezés nevű agytröszt dolgozott ki.³⁵ Kezdetben a politikai javaslat címe az volt: *Miért nem kellene az Égei-tengerben megfulladni az embereknek*. Ebben kétoldalú stratégiát javasoltak a menekültválság kezelésére: a menedékjog iránti kérelmek egyenlő elbírálása az EU-ban és egy új EU-török megállapodás megkötése annak érdekében, hogy lezárják az utat Görögországon keresztül, és előkészítsenek egy stabil visszafogadási eljárást.³⁶ A holland politikus, Diederik Samsom támogatásával a „Merkel-Samsom terv” megfontolását javasolták Törökország és az EU számára.³⁷ Németország megtette a fő kezdeményezéseket az EU-Törökország-paktum általános keretének kialakítására. A tagállamok és az Európai Tanács aktívan közreműködött a döntéshozatali folyamatban, a mértékadó pedig Németország lett az EU-ban,³⁸ mivel meghatározó szerepet

³¹ Arne NIEMAN – Natascha ZAUN: „EU refugee Policies and Politics in times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives” *Journal of Common Market Studies* 2018/1. 1.

³² Peter SLOMINSKI – Florian TRAUNER: „How do Member States Return Unwanted Migrants? The Strategic (non-)use of »Europe« during the Migration Crisis” *Journal of Common Market Studies* 2017/1. 101.

³³ Volker TÜRK: „European leaders strongly urged to put human life, rights and dignity first in Mediterranean decision” *UNHCR* 2015. április 23. bit.ly/399zX1g.

³⁴ European Commission – High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: *Joint Communication to the European Parliament and the Council, Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action* JOIN(2015) 40 final 09 September 2015, bit.ly/37dK4AY.

³⁵ European Stability Initiative: „The Merkel Plan: Restoring control; retaining compassion. A Proposal for the Syrian refugee crisis” 2015., bit.ly/2SrcfH5.

³⁶ European Stability Initiative: „Why people don't need to drown in the Aegean. A policy proposal” 2015. 8–9, bit.ly/2H8qijn.

³⁷ European Stability Initiative: „The Merkel-Samsom Plan - a short history” 2016. január 29., bit.ly/2vZACEn.

³⁸ Seçil Paçacı ELİTOĞ: „Three Years on: An Evaluation of the EU-Turkey Refugee Deal” *MiReKoc Working Papers* 2019/4. 8, bit.ly/2v88cHL.

tölt be az EU politikájában és Törökországnak az EU-hoz való csatlakozási tárgyalásában³⁹, és mivel a legnagyobb menekültlétszámot befogadó ország is egyben.⁴⁰

Az Égei-tenger és a Földközi-tenger keserű tragédiák színtere lett, ahol az emberek keresték a biztonságosabb jövő felé vezető utat Európába, és könnyű belátni, hogy az ilyen próbálkozások egyhamar nem fognak megszűnni. 2015. április 20-án az Európai Tanács elnöke, Donald Tusk rendkívüli csúcstalálkozóra hívta fel a Tanácsot, hogy megvitassa a Földközi-tengerre gyakorolt migrációs nyomást.⁴¹ Ugyanezen a napon az EU kül- és belügyminiszterei tízpontos cselekvési tervet fogadtak el a migráció kezelésére, és a 8. számú pont egy új „visszatérési program kidolgozását” célozta meg, hogy a Frontex közreműködésével a határmenti tagállamok együttműködésével a szabálytalan vándorlók gyorsan visszatérhessenek.⁴² Ezt tekintve az EU és Törökország közti együttműködés kiindulópontjának.

Az EU és Törökország között 2015 nyarán és őszén tartott találkozók eredményeként október 6-án tervezetként megjelent az EU és Törökország közötti együttműködés⁴³ a menekültek támogatására és a migrációkezelés terén az együttműködés megerősítésére. 2015. október 15-én látott napvilágot az *EU–Törökország közös cselekvési terv*, hogy a válsággal három ponton birkózzanak meg: a) a Szíriából érkező tömeges migrációt kiváltó főbb okok kezelése, b) az ideiglenes védelem alatt álló szíriaiak és az őket befogadó Törökország támogatása és c) az együttműködés megerősítése az EU-ba irányuló szabálytalan migráció megakadályozása érdekében.⁴⁴ 2015. november 29-én az EU állam- és kormányfői előkészítő csúcstalálkozót szerveztek Törökországgal, és újraélesztették Törökország EU-csatlakozásának kérdését, valamint előkészítették a visszafogadási megállapodás (toloncegyezmény) alkalmazását 2016 júniusától, annak érdekében, hogy teljesüljön a vízumkönnyítés és a vízummentesség a schengeni övezetben a török állampolgárokra vonatkozóan 2016 októberétől.⁴⁵ Az Európai Bizottság kijelentette, hogy a Törökországgal kapcsolatos növekvő politikai szerepvállalás mellett jelentős pénzügyi támogatást is nyújt az ideiglenes védelem alatt álló szírek számára, az azonnali és folyamatos humanitárius segítségnyújtás fenntartásához.⁴⁶ Ezen kezdeményezések nyomán, 2016. március 18-án az EU és Törökország bejelentette: úgy döntöttek, megállítják

³⁹ Ebru TURHAN: „Europe's Crises, Germany's Leadership and Turkey's EU Accession Process” *CESifo Forum* 2016/2. 26, bit.ly/31yHwfh.

⁴⁰ ELITOK (38. lj.) 8.

⁴¹ European Council: „President Donald Tusk calls an extraordinary European Council on migratory pressures in the Mediterranean” 2015. április 20. bit.ly/379OuZs.

⁴² European Commission: „European Commission proposes ten point action plan on migration” 2015. április 22. bit.ly/31GHT7C.

⁴³ European Commission: *Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq* MEMO/15/5777 6 October 2015.

⁴⁴ European Commission: *EU-Turkey Joint Action Plan* MEMO/15/5860 15 October 2015, bit.ly/2u-oYfWx.

⁴⁵ European Council: „Meeting of the EU heads of states or government with Turkey” 2015. november 20. bit.ly/2HeBxD2.

⁴⁶ European Commission: „EU-Turkey Cooperation: A €3 billion Refugee Facility for Turkey” 2015. november 24. bit.ly/3bjq7vA.

a Törökországból az EU-ba irányuló szabálytalan migrációt; az EU–Törökország közös cselekvési tervének célja, hogy „megszüntesse a csempészek üzleti modelljét”, és a migránsok számára „alternatívát kínáljon, életük veszélyeztetése helyett”.

Az EU–Törökország közös nyilatkozat kilenc fő elemet tartalmaz, amelyek egy-fajta ütemterv egyes lépéseit jelentették az aktuális helyzet kezelésére: a) A Törökországból a görög szigetekre átkerült irreguláris migránsokat – a 2016. március 20-i állapot szerint – visszajuttatják Törökországba; b) a görög szigetekről Törökországba visszajuttatott minden szír helyébe egy másik szírt telepítenek át az EU-ba, figyelembe véve a sérülékenységi ENSZ által megállapított kritériumait; c) Törökország megteszi a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy létrejöjjenek új tengeri vagy szárazföldi útvonalak az EU-ba irányuló szabálytalan migráció számára; d) amint a Törökország és az EU közötti szabálytalan átkelés véget ér, vagy legalábbis jelentősen és fenntarthatóan csökkent, az önkéntes humanitárius befogadási rendszer feléled; e) ütemtervet dolgoznak ki a török állampolgárok számára az EU-ba való beutazáshoz szükséges vízumkötelezettség megszüntetésére; f) az Unió, Törökországgal együttműködve, hárommilliárd eurót fog biztosítani az ott élő menekültek számára, és miután ezt az alapot teljes mértékben felhasználták, további hárommilliárd eurót fizet 2018 végéig; g) az EU és Törökország ösztönzi a vámunióra irányuló erőfeszítést; h) a török csatlakozási folyamatot új fejezetek megnyitásával ösztönzi; i) az EU és tagállamai együttműködik Törökországgal minden olyan törekvésben, amelynek célja a humanitárius körülmények javítása Szíriában.⁴⁷

4.3. A PAKTUM MŰKÖDÉSE ÉS HATÁSAI

2015 októberében a görög szigetekre napi átlagban 6 350 ember érkezett, decemberben pedig már csak 3 222. A paktum alkalmazása 2016. március 21-én indult el, addigra az érkezők napi átlaga 83 főre zuhant.⁴⁸ Az egyezség nyomán, a Törökországból Európába érkezők számának 97%-os csökkenését látva, az Európai Bizottság kijelentette: az együttműködés irányváltást jelez, és az áttelepítési akciók nyomán a Törökországból az égei-tengeri szigetekre történő irreguláris belépés napi átlaga 2016-tól 2018 végéig 1 794-ről 85-re csökkent.⁴⁹

Noha a menedékjog iránti kérelmek és a határon való átkelési kísérletek száma jelentősen csökkent, mégis mindig sok ellentmondás van a paktum hatásait illetően. Az ígért vízumliberalizáció, a pénzügyi támogatás és Törökország uniós csatlakozásának újraindítása függőben van. A vízumliberalizáció a Törökország és az EU közötti kapcsolat kérdése marad. A paktumban ez lett a „mézesmadzag”,⁵⁰ de a vízummentesség érdekében Törökországnak eleget kell tennie olyan kritériumoknak, mint a korrupció elleni küzdelem, a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, az Európával való együttműködés, az adatvédelmi és terrorizmus elleni

⁴⁷ European Council: „EU-Turkey Statement” 2016. március 18. bit.ly/31DcrHE.

⁴⁸ European Commission: „EU-Turkey Statement. Three Years On” 2019, bit.ly/2UEA8NY.

⁴⁹ European Commission: *Turkey 2019 Report* SWD(2019) 220 final 29 May 2019. 46, bit.ly/2SgvFzC.

⁵⁰ ELITOK (38. lj.) 5.

jogszabályok elfogadása, az EU és Törökország közti visszafogadási megállapodás megkötése, valamint a biometrikus útlevelek bevezetése.⁵¹

A pénzügyi támogatás nem volt megfelelő, ha összehasonlítjuk azzal az összeggel, amit – több mint 11,4 milliárd eurót – Törökország költött a menekültek támogatására, a szíriai válság kezdete óta.⁵² Az Európai Bizottság az ígért összegből hárommilliárd eurót közvetlenül a paktum alkalmazásával kezdődően kifizetett, a másik hárommilliárdot pedig 2018 márciusáig fizette ki. A teljes összeg sem tudja azonban fedezni Törökország pénzügyi szükségleteit a technikai, adminisztratív és társadalmi hiányosságok pótlására.

Az EU-hoz való csatlakozási folyamat újjáélesztése sem teljesült, mivel a 2016. július 15-i katonai puccskísérlet miatt a kormány rendkívüli időszakot hirdetett ki, különleges intézkedéseket vezetett be. Az Unió jogi vívmányait taglalo csatlakozást előkészítő tárgyalási fejezetek közül a biztonsági és gazdaságpolitikára vonatkozó volt csak nyitva, a főbb fejezeteket, így a 23. fejezetet (igazságszolgáltatás és alapvető jogok) valamint a 24. fejezetet (jog, szabadság és biztonság), nem sikerült megnyitni.

Végül, de nem utolsósorban, 2018-ban Törökország egyoldalúan felfüggesztette a Görögországgal kötött visszafogadási megállapodást, válaszként arra, hogy a görög bíróság nyolc török katonát bocsátott szabadon, akik a július 15-i puccskísérlet utáni napon menekültek el az országból.⁵³

4.4. MAI GONDOK

A cselekvési terv, az EU ellenőrzésalapú migrációs politikáját szolgálva, a menekülteket az EU határain kívül akarja tartani, és megállítani őket a határ elérése előtt. További célja a megfelelő migrációs menedzsment és stratégia létrehozása, a menekültek nyilvántartásának szabályozása Törökországban. Mindezzel kívánja megakadályozni, hogy a menekültek alternatív helyeket keressenek, és továbbvándoroljanak (másodlagos migráció), ennek érdekében némi pénzügyi támogatást is felkínál. Végül előírja a tilalom ellenére az európai határt átlépő menekültek gyors és hatékony visszaküldését a származási országukba. Látható, hogy a közös cselekvési terv az EU „távírányítási” stratégiájának újabb példája, és azt célozza, hogy menekülteknek törökországi tartózkodásuk alatt közép- és hosszú távon jó életszínvonalat biztosítsanak, megkönnyítve a munkaerőpiacra való belépésüket, a közszolgáltatásokhoz és az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférésüket, a gyermekeknek pedig az oktatáshoz való hozzáférést. Ezt garantálja, hogy a határrendőrség által elfogott migránsokat visszaküldik a származási országukba, miközben segítik az újonnan bevándorlók beilleszkedését. A „távírányítási” stratégia valójában a migrációs ellenőrzés terheinek áttolására, kiszervezésére utal, vagyis az EU egy puf-

⁵¹ Turkey 2019 Report (49. l.) 49.

⁵² European Commission: „Turkey: Refugee Crisis. ECHO [European Civil Protection and Humanitarian Aid Operation] Factsheet” 2017, bit.ly/39fnlpl.

⁵³ Sevil ERKUŞ: „Turkey to implement EU deal despite suspension of agreement with Greece: Diplomat” *Hürriyet Daily News* 2018. június 9. bit.ly/2tCRFeB.

ferzónát hoz létre különböző eszközökkel, például a vízumrendszerrel, a származási és a tranzitországokkal való együttműködéssel. Emiatt nyilvánvaló, hogy az EU és Törökország közös cselekvési terve a „távírányítási” stratégia következménye.⁵⁴

Az EU és Törökország közötti paktumot számos nemzeti és nemzetközi fórum kritizálta, amiért az EU a felelősségét áttolta saját határain túlra. A meghozott döntésekkel létrejött az „európai erőd”, a határok megerősítése, ahelyett, hogy figyelmet fordítanának az Európába érkező migránsokra. Mégis, miközben folytak Törökországgal a tárgyalások, az EU eltekintett Törökország antidemokratikus változásaitól és belpolitikai helyzetétől. Törökország ugyanis eltávolodott a koppenhágai csatlakozási kritériumoktól. Ugyanakkor mellőzték a menekültekkel kapcsolatos kötelezettségek európai szintű garanciáit, mert az EU vezetői a Törökországgal folytatott együttműködésben főként az Európa felé irányuló irreguláris migráció megelőzésére összpontosítottak.⁵⁵

Az EU és Törökország közötti paktumnak számos más hátránya is van a nemzetközi jog terén. Az egyik leggyakrabban tárgyalt pont az „egy az egyben cseréről” szól, amely arra kényszeríti a szíreket, akik áthaladtak a görög szigeteken, hogy Törökországot tranzitországgként használják visszafelé. A menedékjog iránti kérelmek elbírálásakor felmerülő esetleges önkényesség, a menedékkérők önkényes fogva tartása, a menekültek kollektív kiutasítása és a felügyeleti mechanizmus hiánya meglehetősen aggályos.⁵⁶ Ezért az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága kijelentette: nincsenek megfelelő és szükséges feltételek, a terv végrehajtása kétséges, ezért nem lesz részese a közös cselekvési tervnek, nem vesz részt a hazatérési programban vagy a feltartóztatásban.⁵⁷

A biztonságos harmadik ország elvét szintén érinti az EU–Törökország-paktum. Olyan országokról van szó, amelyek nem gyakorolnak nyomást saját állampolgáraira és harmadik országbeli állampolgárokra, és teljesítik a nemzetközi megállapodásokban meghatározott valamennyi szükséges menedékjogi előírást. Ám Törökországnak vannak hiányosságai e téren:⁵⁸ a szírek nem kérhetnek menekültstátuszt, mivel „Törökország fenntartja a földrajzi korlátozást, amelyet a menekültekről szóló 1951.évi ENSZ egyezmény ratifikálásakor tett, vagyis csak az Európában bekövetkező események miatt menekülőknak nyújt védelmet”.⁵⁹ Eltekintve a jogi korlátozásoktól, a legfeljebb 72 000 menekültre vonatkozó áttelepítési vállalás irreális egy olyan ország számára, ahol több mint hárommillió szír menekült tartózkodik. Figyelembe véve az összes jogi megszorítást, az életmentő megoldásokat és a rövid távú megelőző intézkedéseket, az EU és Törökország közötti egyezség csak „ideiglenes megoldás Európa számára”, nem pedig az „európai” megoldás.⁶⁰

⁵⁴ YILMAZ ELMAS (10. lj.) 280–282.

⁵⁵ YILMAZ ELMAS (10. lj.) 282–284.

⁵⁶ YILMAZ ELMAS (10. lj.) 287.

⁵⁷ UNHCR: „UNHCR redefines role in Greece as EU-Turkey deal comes into effect” 2016. március 22., bit.ly/2H1SBML.

⁵⁸ YILMAZ ELMAS (10. lj.) 287–289.

⁵⁹ Human Rights Watch: „Protecting Refugees” bit.ly/2UwVuwN.

⁶⁰ Angeliki DIMITRIADI: *Deals Without Borders: Europe's Foreign Policy on Migration. Policy Brief* (London: European Council on Foreign Relations 2016) 1–7, idézi YILMAZ ELMAS (10. lj.) 289.

5. A PAKTUM HATÁSA A BALKÁNON

A közös cselekvési terv végrehajtásának kezdete óta az egyik legfontosabb kérdés a paktum sikere. Statisztikai szempontból, az Európai Unióba belépő vándorlók és menekültek száma jelentősen csökkent, de tisztázatlan, hogy az a paktum eredménye-e, vagy a balkáni útvonal lezárásának a következménye.⁶¹ Marie Walter-Franke szerint „az Égei-tengeren a szabálytalan átkelések alacsony száma nem az ünneptelt »egyét egyért cserélő« mechanizmusból származik, hanem abból ered, hogy lezárták a balkáni útvonalakon a határokat, ami már 2016 márciusa előtt megkezdődött”.⁶² A paktum megkötése és a balkáni útvonal lezárása ugyanis összekapcsolódik, és mindkettő jelentősen hozzájárult a migrációs terhek Unión kívülre tolásához, valamint a menekülteknek az uniós határoknál való megállításához. A menedékkérők száma nagyon lecsökkent, amint a paktumot alkalmazni kezdték. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a balkáni útvonal teljesen bezárult, csak megváltozott a menekülés iránya a déli belépési ponton.

A paktum megkötése előtt a vándorlók és a menekültek rendkívüli mértékben igénybe vették a görög szigeteket, hogy azokon keresztül folytathassák Európába vezető útjaikat. A paktum megkötése után ez a belépési pont átkerült Bulgária Törökországgal határos területeire.⁶³ 2018 eleje óta ugyanis a vándorok és a menekültek továbbra is igénybe veszik az embercsempészeket Bosznia-Hercegovina elérése érdekében, Szerbiából és Montenegróból.⁶⁴ A Nemzetközi Migrációs Szervezet (*International Organization for Migration*, IOM) megerősítette, hogy a Nyugat-Balkán felé tartó vándorlás még mindig növekszik. Bosznia-Hercegovina, Montenegró és Albánia 2018 májusában egyenként több mint kétszer annyi vándort és menedékkérőt regisztrált, mint 2017-ben e három ország összesen. Peter Webinger, az osztrák belügyminisztérium menekültügyi, migrációs és emberi jogi igazgatóságának vezetője kijelentette, hogy kiépülőben van egy új balkáni útvonal, vagyis a „mecsetek útja”, azt állítva, hogy a mecsetek támogatást nyújtanak a vándoroknak.⁶⁵ A balkáni útvonal azért sem teljesen zárt, mert három EU-tagállam (Bulgária, Magyarország és Horvátország) próbálta úgy távoltartani a menekülőket, vándorokat, hogy akár erőszakkal is visszafordította őket. A balkáni útvonal lezárására irányuló összes lépés közül Magyarország a leginkább ellenséges az összes vándor és menekülő, sőt az összes külföldi számára.⁶⁶

⁶¹ ZOOMERS–VAN NOORLOOS–VAN LIEMPT (17. lj.) 2.

ZOOMERS–VAN NOORLOOS–VAN LIEMPT (19. lj.) 4.

⁶² Marie WALTER-FRANKE: „Two Years into the EU-Turkey »deal« - Taking stock” Policy Brief, Jacques Delors Institute 2018, 3, bit.ly/3clirUw.

⁶³ Bodo WEBER: *The EU-Turkey Refugee Deal and the Not Quite Closed Balkan Route* (Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung Dialogue Southeast Europe 2017) 22, bit.ly/3877FEp.

⁶⁴ Giorgio FRUSCIONE: „What of the Refugees? The Closure of the Balkan Route, Two Years On” *Italian Institute for International Political Studies* 2018. május 16. bit.ly/388SBWT.

⁶⁵ Mladen LAKIC – Gjergj ERBARA: „»New Balkan Route« for Migrants, Refugees Causes Alarm” *BalkanInsight* 2018. június 4. bit.ly/2tCUI6x.

⁶⁶ Venice Commission – OSCE/ODIHR: *Joint opinion on the provisions of the so-called “Stop Soros” draft legislative package which directly affect NGOs* CDL-AD(2018)013 25 June 2018, 20, bit.ly/2viTgqu.

Az is bebizonyosodott, hogy az EU délkeleti határainak és a balkáni útvonalnak a teljes lezárására irányuló politikai akarat, valamint a menekültek átutazásának ellehetetlenítése csak az emberi jogok és a jogállamiság megsértésével lehetséges. Az emberi jogok szisztematikus megsértése az elrettentés érdekében, a nemzeti, az uniós és a nemzetközi normák rendszerszerű mellőzése nem fér össze az alapvető uniós értékekkel.⁶⁷ A nyugat-balkáni nem uniós országok szerepe azért fontos az EU számára, mert az EU *de facto* kijelölte a csatlakozni kívánó államokat a menekültügyi válság kezelésére.⁶⁸ A balkáni útvonal déli és északi be- és kilépési pontjának lezárására tett kísérlet továbbra is függőségbe hozta a térségben a nem uniós országokat: továbbra is az EU politikája szabja meg a magatartásukat. Macedóniát és különösen Szerbiát, ahol a menekültek és vándorok többsége tartózkodott, mivel nem tudott továbbutazni, a szomszédos EU-tagországok biztonságos tranzitországgá minősítették, hogy ezzel hárítsák el a nemzetközi védelemért való felelősséget és a kellemetlen következményeket.⁶⁹

A balkáni útvonal országai látványos példát adnak e determinisztikus politika alkalmazására és mindarra, ami a Szerbia és Magyarország közötti kapcsolatokban öltött testet. Szerbia arra kényszerült, hogy illegális, antidemokratikus gyakorlatot kövessen, és viselje a menekültekkel kapcsolatos terheket. Sok menekült és migráns sérülékeny helyzetbe került a magyar–szerb határon, miközben a Balkánon kívüli tagállamok és az EU intézményei hallgattak a tagjelölt országok menekültpolitikájának működése láttán. Mindenekelőtt az EU tagállamainak kezdeményezései akadályozták meg a nemzetközi védelemért való felelősség vállalását és a terhek megosztását, de a vándorokat és a menekülteket belesodorták az illegális megoldások keresésébe, és elrettentésükbe a rendőrséget is bevonták. A jogállamiság és a demokrácia az Európai Unió legfontosabb értéke, de az, ami a balkáni útvonalon történt, csak az euroszeptikusok malmára hajtja a vizet.⁷⁰

6. KÖVETKEZTETÉSEK

Az EU „távírányítós” stratégiájának köszönhetően az EU és Törökország közti paktum lényege, hogy az EU pénzügyi támogatására és vízumliberalizációs ígéretére válaszoló gesztusként Törökország felelősséget vállalt a menekültek befogadásáért, integrációjáért és azért, hogy ne menjenek tovább az EU területére.⁷¹ Ám a paktumnak nincs jogilag kötelező ereje, noha „az EU nyakig belemászott abba a hatáskörök, meg a költségvetés, a működési intézkedések révén”.⁷² A megállapodás így sok kritikát kapott, ideértve azt, hogy a hosszú távú megoldás helyett csak a válságmen-

⁶⁷ WEBER (63. lj.) 22.

⁶⁸ FRUSCIONE (64. lj.)

⁶⁹ WEBER (63. lj.) 22

⁷⁰ WEBER (63. lj.) 22

⁷¹ YILMAZ ELMAS (10. lj.) 294.

⁷² Sergio CARRERA – Leonhard DEN HERTOOG – Marco STEFAN: „It wasn’t me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal” *CEPS* 2017/15. 11, *bit.ly/2PT5JIP*.

dzselés rövid távú célját követte, ezért a felek bármikor felfüggeszthetik az egyezséget. A paktumot bírálta számos nemzeti, nemzetközi, tudományos és civil szervezet, mert ellentmond az EU alapvető értékeinek és a globális migrációs és menekültügyi csomagnak. Tekintettel arra, hogy Törökország „biztonságos harmadik ország” lett, a paktum révén a kollektív kiutasítási lehetőség, valamint az „egy az egyben átvétel” elve sérti a nemzetközi jogot.

A statisztikák szerint a paktum életbe lépését követően a balkáni határokon a migránsok átjutása jelentősen csökkent. A paktum alkalmazása ugyanis összekapcsolódik a vándorokkal szembeni ellenséges attitűddel, a határon a menekültek erőszakos visszafordításával. Magyarország is döntően biztonsági ügyként kezelte a vándorok megállítását, visszafordítását, és ez a példa ragadós, még akkor is, ha a menekülők új utakat keresnek az EU eléréséhez, és újra az életüket kockáztatják az embercsempészek révén. A paktum újabb példa arra, hogy a az EU migrációs kontrolljának az Unión kívüli országokra háritását célzó, harmadik országokkal létesítendő megállapodások nem hatékonyak, és nem nyújtanak tartós megoldást a migráció menedzselésében. A megállapodások hatására az átutazó vándorok és menekültek kiszolgáltatottsága inkább nő, és bár az EU a határellenőrzésre és a Frontexre, fogadó táborokra és fogvatartási központokra, hazatérésre elég sok pénzt fordít, a társadalmi és pénzügyi fenntarthatóság nem tűnik stabilnak.⁷³ A menekültekkel kapcsolatos terhek más régiókra terhelése ösztönzi a szabálytalan migrációt, az illegális határátlépést, valamint a másodlagos (a vágyott befogadási országba való további) migrációt. Ha a migrációs politika nem a migránsokról és a joguralomról szól, úgy a tagállamok nacionalizmusát fokozza,⁷⁴ és távolodik az ENSZ globális migrációs elveitől.⁷⁵

Összességében a paktum azt példázza, hogy a hatékony, kezelhető menekültügyi és határrendszer csak az európai értékeket, azaz az emberi jogokat, a terhek egyenlő megosztását és a jogállamot tiszteletben tartó politikák megteremtésével érhető el. Ellenkező esetben a szabálytalan migrációt bátorítjuk, ami nem követendő példa más régiók számára.

⁷³ ZOOMERS–VAN NOORLOOS–VAN LIEMPT (19. l.) 6.

⁷⁴ Fatma YILMAZ ELMAS: „AB Dış Göç Politikasında Kayıp Parça: Göçmen Odaklı Yaklaşım” *Ankara Üniversitesi Yayınları* 2017/564. 424, bit.ly/3biUzGj.

⁷⁵ Sergio CARRERA et al.: „Some EU governments leaving the UN Global Compact on Migration: A contradiction in terms?” *CEPS* 2018/15. 6, bit.ly/31x4Slw.